财政制度

清代福建地方财政与政府职能的演变
——《福建省例》研究[①]

郑振满

［**摘要**］清初承袭明后期的“一条鞭法”，对地方财政实行分级分类定额包干体制，同时大幅度删减地方财政预算，使各级地方政府职能趋于萎缩。清中叶推行的“耗羡归公”与“养廉银”制度，原是为了弥补各级政府办公经费之不足，但由于此后盛行“就廉摊捐”，使之名存实亡；另一方面，由于清后期对地方存留经费实行全省统一结算制度，使基层政府失去了财政自主权。晚清地方财政主要依赖于捐纳与厘金，强化了地方政府的某些职能，但同时也促进了绅商一体化，推动了基层社会的自治化进程。

［**关键词**］清代　福建　地方财政　政府职能

［**中图分类号**］F811.9　［**文献标识码**］A　［**文章编号**］1002 - 8587 (2002) 02 - 0024 - 12

The Evolution of Local Finance and Government Functions in Fujian during the Qing Dynasty

The early Qing inherited the Ming policy of single whip reform, which created a quota system at each level of government administration that simultaneously reduced local budgets and weaken capabilities at all levels of local government. In the mid - Qing the system of meltage fees (haokou guigong) and salary supplements (yanglian yin) was implemented to strengthen local government but as these new policies were corrupted and they disappeared. By the later Qing dynasty, all of Fujian Province had a centralized uniform budget system, and the local governments had lost their financial autonomy. As a way out, during the late Qing period, the local governments depended on donations and lijin paid by local merchants for their finances. This strengthened efficiency and performance of local government, but led to the integration of gentry and merchants. Consequently, it also created a possibility of autonomy of the local governments.

一、前　言

前人论及清代的地方政府职能，大多注重其社会控制能力，而忽视其内在运作机制。笔者认为，清代的政府行为在很大程度上取决于其政治体制，因而有必要从制度史角度研究清代的地方政府职能。本文试图利用《福建省例》[②]，考察清代福建的地方财政体制，以期有助于说明清代地方政府职能的演变。

《福建省例》为清代福建的地方行政法规汇编，由福建省布政司陆续整理、编印，颁行各属作为处理地方行政事务的基本依据。现存版本大约刊行于同治末年（约 1873 - 1874），共收录例案 484 件，并按其内容分为 33 类。大致说来，这些行政法规可以分为“内务”与“公务”两大类，前者涉及各级地方政府的内部事务，如公式例（16 案）、仓库例（25 案）、

［**收稿日期**］2001 - 10 - 25

［**作者简介**］郑振满（1955 —），男，厦门大学历史系教授，兼任南开大学中国社会史研究中心、中山大学历史人类学研究中心教授；厦门 361005

钱粮例（4 案）、奏销例（3 案）、交代例（23 案）、解支例（4 案）、俸禄例（11 案）、养廉例（21 案）、捐款例（14 案）、恤赏例（10 案）、兵饷例（14 案）、邮政例（45 案）、差务例（5 案）、铨政例（18 案）等；后者涉及地方公共事务，如税课例（6 案）、平粜例（4 案）、社仓例（4 案）、户口例（13 案）、田宅例（9 案）、劝垦例（3 案）、当税例（5 案）、科场例（2 案）、盐政例（7 案）、钱法例（3 案）、铁政例（2 案）、船政例（36 案）、海防例（9 案）、修造例（2 案）、刑政例（121 案）、捐输例（8 案）、征收例（17 案）、缉匪例（4 案）。另有杂例 16 案，除少数与“内务”有关外，大多也可以归入“公务”的范畴。这些例案的形成过程，约经历 120 年时间，其中形成年代最早者为乾隆十七年（1752），最迟者为同治十一年（1872）[③]。这就是说，《福建省例》主要收录了 1752 - 1872 年的福建省地方行政法规，反映了清代中后期的地方行政状况，保存了各类地方行政法规的原始面貌，具有较高的权威性与实用性，是了解当时的地方行政事务必不可少的基本史料。在《福建省例》中，与地方财政体制密切相关的例案主要集中于“内务”类，但在诸如“税课例”、“平粜例”、“社仓例”、“当税例”、“盐政例”、“钱法例”、“捐输例”、“征收例”等“公务”类例案中也不乏有关资料。此外，在清代福建的各种地方志、地方档案及文集、笔记中，此类资料甚多，本文难以全面考察，只能留待今后继续探讨，谨此说明。

二、地方财政的构成及其管理

清代地方财政沿袭明中叶确立的“一条鞭法”，实行分级分类定额包干体制。

在明代，福建各级地方财政的基本来源及经常性支出项目可以归纳为“四差”，即里甲、均徭、驿站及机兵。里甲类经费主要用于地方政府的日常办公及礼仪、接待支出，均徭类经费主要用于各种政府雇佣人员的工资支出，驿站类经费主要用于官方交通、邮政的支出，机兵类经费主要用于地方武装的兵饷支出。由于“一条鞭法”的立法意图在于“节流”，各类地方财政经费的定额相对从紧，只能维持各级地方政府最低限度的财政需求。因此，一旦有额外的财政支出或不时之需，就必然破坏收支平衡，影响各级地方行政的正常运作。明末福建地方财政极为困窘，其直接原因虽是倭寇之乱与三饷加派，而根源却在于明中叶的财政改革，即实行“一条鞭法”的财政体制[④]。这一地方财政体制的固有弊端，在清代得到了更为充分的表现，使各级地方政府无不深受困扰。

在清代的各种地方志中，由各级地方政府支配的财政经费通常都列入“存留”项目，而归中央政府支配的财政项目则列入“起运”项目。因此，通过“存留”项目的分析，可以探讨清代地方财政的基本构成。例如，乾隆《安溪县志》共记载“存留”经费 75 项，分为“支应”、“经费”、“驿站”、“支发”四大类，每类各有“原额”、有“奉裁”、有“新增”。“支应”类项目主要用于上级政府的某些不时之需，如建进士牌坊、采购颜料、火药等，原额编银 223 两；“经费”类项目主要用于各级政府机构的经常性支出，如官吏和衙役的“俸银”或“工食银”、办公材料及维修费等，原额编银 1606 两；“驿站”类项目主要用于维持官方的邮政及运输，如雇佣驿夫、养马等，原额编银 50 两余；“支发”类项目主要用于各种公共事务的支出，如科举、教育、治安、司法、救济、礼仪等专项经费，原额编银 442 两[⑤]。这里的所谓“原额”，是指清初从明末直接承袭而来的定额。从中不难看出，当时地方财政的基本功能在于维持地方政府的日常支出，其中并无可以机动使用的财力。更为严重的是，当时的地方财政缺乏独立性与自主权，中央及上级政府可以随时挪用或裁减。据乾隆《安溪县志》记载，从清初至乾隆年间，该县“存留”经费先后“奉裁”多达 1235 两，占原编“存留”经费 2413 两的一半以上。至乾隆中期，安溪县“实留”经费仅存 1177 两，其中“支应”类项目 112 两、“经费”类项目 694 两、“支发”类项目 371 两，而原有“驿站”类项目全被裁减，分文无存。因此，与明代相比，清代的地方财政更是日形支绌。

清初对地方财政的大幅度裁减，反应了地方政府职能的日益萎缩。从当时裁减的具体项

目看，主要为各级地方政府的雇佣人员与日常办公经费。如安溪县，康熙元年“奉裁”的项目有：知县衙门原设书办、库书、仓书共 14 名，工食银 86 两余；典史衙门原设书手 1 名，工食银六两余；安溪县学原设学书 1 名，工食银六两余。原在安溪县“存留”经费中编列的兴泉道衙门吏书 5 名、泉州府衙门吏书 9 名、泉州府同知衙门吏书 4 名、泉州府推官衙门皂隶 3 名，也在康熙元年同时被裁撤。上述政府雇员原为地方官员的主要行政助手，裁撤之后仍不可或缺，因而只能由地方官员自行设法雇募，这大概就是清代幕友盛行的基本原因。康熙四年、五年、六年、九年、十七年间，又陆续对福建各级地方政府的雇佣人员和办公经费大加裁减。安溪县在此期间先后被裁减而又未经复设的“存留”经费项目有：料剩拨抵硝磺火药银 64 两余，司库盐钞拨剩银 46 两余，抚院心红纸张银约 6 两，按院蔬菜烛炭银 6 两余，兴泉道快手、皂隶共 7 名，泉州府马快 10 名、马快草料银 116 两余，泉州府经历衙门皂隶 4 名，安溪县心红纸张银 20 两、修理仓监银 20 两，灯夫 4 名，马快草料银 89 两余，县学斋夫、门子共 5 名，县学训导、教谕喂马料银各 12 两余，驿站夫马银 50 两余，按院考校生员试卷茶饼银 2 两余，提学道岁考生员试卷茶饼银 12 两余，本县攒造《朝觐须知》等册工食银及新官到任等项银 2 两余，鞭春牛等 2 两余，考试生儒进学花红等银 2 两余，季考生员试卷茶饼银 10 两余，恤刑公费银 8 两，管解军黄二册扛索盘缠银 4 两余，大比年科举生儒卷录生盘缠银 20 两余。此外，尚有不少“存留”经费项目曾一度被裁减，至康熙中叶以后“复奉留给”，但已比原额大为缩减。如安溪县原设民壮 50 名，于康熙十七年全裁，康熙二十二年复设，至雍正十三年复裁 22 名、乾隆元年再裁 8 名，此后仅存 20 名。如果说，清初大幅度裁减地方财政经费有其特殊的财政原因⑥，那么，此后不再复设这些财政经费，甚至续加裁减，则只能说是清王朝有意简化地方政府的行政职能。值得注意的是，乾隆时期曾追加某些地方财政项目的经费，如安溪县儒学训导、教谕的俸银都从原额的 31 两余增至 40 两，安溪县各项官方祭祀仪式的经费从原额 99 两余追加至 123 两余，乾隆三年又追加关帝祭费 18 两，另于乾隆三年、十九年间先后追加“存恤孤贫衣布月粮银”7 两余。这些举措固然反映了乾隆时代重视文教的倾向，但并未加强地方政府的行政职能，也不可能使地方财政经费紧缺的状况得到改善。

清代前期，为了解决地方财政经费不足的问题，福建各级地方政府一度恢复向里甲派役的做法，即由各里甲轮流承担各种额外的地方行政费用，时称“大当”之役。康熙后期，这一违背“一条鞭法”原意的“大当”之役受到了严令禁止⑦。此后，福建地方财政的主要补苴之法为征收“加耗”，即通过征收钱粮时附加一定比例的“耗羡”，以弥补地方财政的亏空。雍正时期推行“耗羡归公”与“养廉银”制度，使这一做法得以规范化与合理化。以安溪县为例，乾隆年间每年额征耗羡银 1630 两，已超过当时本县额定的“存留”经费。其中除了拨给泉州府及福建布政司作为“公费银”之外，留作本县“养廉银”共 800 两，另有 140 余两用于本县“老农花红酒礼”、“存恤额外孤贫”等。从理论上说，“养廉银”为清代地方财政的基本来源之一，也是地方政府可以自主支配的主要机动财源。不过，“养廉银”制度实施不久，又以各种名义受到裁减，从而失去了其立法本意（详见下文）。此外，清代地方政府可以支配的预算外财政来源，还有各种罚没款、杂税盈余及由“生息银两”而来的利息等。这些预算外财源因时因地而异，颇不稳定，本文暂不作申论。

清中叶前后，福建地方财政的管理体制也发生了重要变化，即把各级地方政府“自收自支”的经费改为“随正批解”，由省布政司统一管理核销。据《福建省例》记载，这一管理体制大约始自于乾隆后期，而且是先从“耗羡”的解支过程开始改革。乾隆五十一年，福建省布政司经巡抚部院批准，颁行“各属耗羡随正批解”的“新例”，内称：

> 窃照耗羡银两，本系随同正项征收，原应随正批解，以副支送各官养廉及地方公事之需，难容积压属库，致滋侵挪情弊……上年钦奉上谕，耗羡银两统行解司，各官银两赴司支领，不准自收自支等因，

> 钦遵在案……为此，仰府州官吏照依院批司详事理，立即飞饬所属各厅县并分征县丞，嗣后起解地丁一千两，即随解耗羡银一百二十两。倘仅解地丁，不并解耗羡，定将现填解地丁内，如银一千两，以八百八十两为正，以一百二十两作耗，分晰兑收，批回立时驳换。再额征存留款内，应随征耗羡银两，遵照单开银数，务于六月内先行扫数填批驰解，立等兑收，以应各官养廉及地方公用之需。该府州务须赶紧催解，毋得徇延，致干未便。[8]

在当时，福建当局为了筹措各种额外的财政经费，已盛行"就廉摊捐"。因此，实施"耗羡随正批解"不仅是为了防止各属"侵挪"，更重要的则是为了便于"就廉摊捐"（详见下文）。随后实行的"存留"经费"随正批解"，无疑也有同样的用意。乾隆五十二年，福建当局又通令各属，将"额征存留项下驿站、牌坊、宴赏、俸斋、廪膳各款"，归入地丁正项"全数解司"，而"所有各属应领一切俸工、役食，赴司领支"。至嘉庆四年，复奉上谕："州县佐杂养廉及吏役工食，仍照旧例于征收耗羡内就近坐支，其余仍随正项钱粮尽数解司，以杜挪移之弊。"续经江苏布政使奏准，各属"驿站夫马工料"仍可就近坐支，其余"存留"经费则一律解运至省，由布政司统一管理。然而，由于"存留"经费无关考成，这一改革受到了福建各属的普遍抵制，以致"抗延不解"。据福建布政司清查，仅嘉庆五至八年间，"积欠至二万一千五百余两之多"。因此，该布政司于嘉庆十年详请福建巡抚及闽浙总督批准："嗣后每遇奏销之期，如有驿站、俸工、牌坊、宴赏等项存留之款，无论欠解多寡，统就所解地丁先行划完。"此次核定的"应行随正起解额编存留各款名目"共计22项，其中包括："驿站、裁四、续裁、现裁、新裁、匀捐充饷、留给匀润小建、廪给口粮、进士牌坊、宴赏、新科进士花币、新科举人花币、新科文武举盘缠、旧科文武举盘缠、神袍、乡饮、旗匾、时宪书工价、扣缺官俸、各学俸斋、廪膳、扣缺马夫。"[9]这些"存留"经费"随正起解"后，由布政司统一管理和调度，各属如需动用，必须向布政司支取和核销，从而也就失去了使用这些财政经费的自主权。

清代后期，福建地方财政的管理极为混乱，以致新旧任官员之间难以如期办理交代，积案甚多。其主要原因之一，在于地方政府的各种垫支经费无法及时报销，卸任官员往往难以结账移交。嘉庆十二年，福建布政司经闽浙总督批准，专门对此作如下规定："州县交代案内有应领银款，或因未奉部复，或因司库无款，不能遽放，暂行作抵之项，应于交代时由新任详明立案，方可列抵。将来如有领不足数，仍于经手之员名下按数追赔。倘新任未经详明，混行接收，即着新任赔补。"[10]在此情况下，继任官员为了明哲保身，大多不愿接管旧帐，而只以本任新帐交代，时称"小交代"。如此层层相因，遂至积案无从清理。道光二十年间，福州知府禀称：

> 伏查各属交代，竟有一县未结五、六案之多，迟延六、七任之久，实为他省所未有。推原其故，间有前任交抵款项纠葛不清，短交各款会算未定，往往心存畏避，以不结报冀可诿卸干系，仅将本任经手银谷照册盘交，名曰"小交代"，置前任盘案于不问。而后来之员复以上手尚有交款未清，藉不能越次结报，辗转延挨，以为取巧图拓之计。卑府现在督算闽县交代，该县各前任已有小交代四任，此任之抵款即彼任之交款，彼任之交款即此任之抵款，互相纠葛，稽核为难……且漏交重抵之款，后任查出续追，不特案牍徒烦，辗转着追，更需时日。是交案之纠葛迟延，多由于此。[11]

此后，为了清理积案，福建当局筹设"督算交代总局"，将历任交代"统归现任接收"，由"总局"统一提省督算。在此期间，各项暂存省司的本地财政经费一律冻结，以备冲抵亏空。如云："各属应领存司银款，宜暂行截止，以杜取巧也。查各属存司未领银两，多有列抵交款，若任随时领回，则交代抵款虚悬。今拟将各属存司款项，已经列抵交代者不准具领，俟交代算结后，查明并无短交银米，再准详领，以昭核实。"[12]如此一来，地方财政经费被用作交代结算的抵押款，一旦前任官员有旧帐未清，现任官员也就无款可用了。

如上所述，就清代福建地方财政的基本构成及管理体制而言，州县地方政府可以自由支配的财力是极其有限的，无论地方官员如何廉洁奉公，都是不可能大有作为的。

三、养廉银与“就廉摊捐”

前已述及，清代征收的钱粮“耗羡”，原是为了弥补地方财政经费之不足，而由“耗羡”转化而来的“养廉银”，自然也具有同样的用意。不过，由于养廉银是直接发给各级官吏的，因而往往被视为官吏的个人收入，甚至被后世论者称为“合法的贪污”。其实，无论是清代官吏或立法者，对养廉银应用于公务都是毫无疑义的。如云：“各官养廉，原为办公而设”⑬；“国家设官分职，优予养廉，原为办公有资，方得清勤共励”⑭。正因为如此，清代福建当局在筹划各种额外的公务经费时，往往先要求属员捐出养廉银，时称“就廉摊捐”。

据《福建省例》记载，福建当局大约从乾隆中期开始实行“就廉摊捐”，其起因是为了资助各级官员回原籍的路费。乾隆二十九年，福建省布政司经巡抚和总督批准，通令全省官吏“公捐养廉资助穷员”，其略云：

> 窃照各省无力回籍，例得于存公项下赏给路费，俾穷员回籍有资，不致羁留异地，固已共沾皇上格外优恤之殊恩。惟是定例只及八品以下佐杂与教职等官，而府佐、州县及州同暨两司经历等官在从七品以上者，例不准给。但此等人员或莅任未久，既遭事故，廉俸所余无几，归路遥远，盘费缺乏，殊属拮据，往往不能速归故土，情殊可悯，应请公捐养廉以为资助。除两司首领及州同养廉无多，毋庸议捐外，查闽省司、道、府、厅、州、县每年共应支领养廉银一十一万二千五百余两，应各捐百分之一，共得银一千一百二十余两……再查此项捐助，事属义举，各属无不乐从，但零星解司，未免纷繁，应请责成该管府、州，按所属应捐银数，于季首先行垫解各厅、县，就近解府归款，亦为省便等缘由。⑮

此事属于“义举”，可以视为筹集官员内部的互助基金，但其动机也是为了弥补“公项”支出之不足。乾隆中期以后陆续推行的“就廉摊捐”之例，则纯属用于地方公务。嘉庆二年间，福建巡抚认为派捐过多，有损吏治，责令布、按二司与粮、盐二道“逐一清厘”。当时的署理福建布政使禀称：

> 本署司查各属应捐本司衙门外办各款，或采办铜觔、颜料捐贴运费，或增设禁卒、塘站、驿夫工食及资助穷员回籍路费、提塘报资、鳌峰书院经费、刊刷条例、誊黄工价等项，在在均关公事，递年经费在所必需。又如重建祥楼，补造庙器具、天津路委解官犯进京，清查提审书役口粮等费，先经司库借款垫给，并清厘局费工伙，又系无可报销，亟须匀摊归补支应。至于差竣事故人员应赔脚价未完，借支银两贫不能完，匀派公捐，亦属不得已之举，均未便遽行裁减。⑯

那么，办理地方公务为何需要由各属官员“公捐”养廉银资助？究其原因，不外有二：一是原无此项经费；二是原有经费不足以报销。这两种情况，都与清代的财政定额包干制度有关。例如，乾隆四十二年间，福建布政司与粮驿道在详准“丞倅匀捐养廉津贴买铜委员各费章程”时称：

> 本司、道遵查闽省委员赴滇办运鼓铸铜觔，虽系按照定例核给价、脚领办，但近年滇省马匹稀少，尽赖人夫，兼之水次船价倍贵，均须加增。甚至在滇守候，往返动需三、四年之久，一切饭食杂费，势必多用。迨至差竣报销，既不能于定额之外率请加给，难免追赔之苦，实有今昔情形之异。今据各府同知、通判会禀，以领办铜斤例在丞倅内派委，请于各厅员应得养廉内分别匀捐解贮，以资津贴，似亦急公调剂之法，应如所请。除理事、同知例不差委外，其余十六员均有差委之责，应视缺分之繁简，定捐数之多寡……总计每年约可捐存银二千一百三十两，饬令各该厅查照派捐之数，即于本年秋季为始，按季扣存批解，以备委员津贴之费。⑰

此例即为原有专项经费，但定额太低，经办官员无法报销，只好请有关官员共同分摊。至于

原无专项经费，而又事在必行，更是无从报销，只能从养廉银中摊赔。乾隆四十八年间，福建布政司在详准“养廉匀捐委员盘费银两”时称：

本司遵查闽省从前按年历办颜料红铜、黄熟铜、黑铅、高锡四料解部，向支给盘缠银三百两。嗣因各料停办，如只办解铜、铅三料、二料及仅办黄熟铜一料者，亦准支销盘缠银三百两。唯办解高锡一料，未有准销盘缠之例。兹委员金印、王景耀各办解四十五、六两年高锡一万六千五百斤，与仅办黄熟铜一料只计三千余斤者，彼此已相悬殊。今奉大部将所支办锡盘缠银两驳追，不准支销，原应着落赔缴。但巡检微员，前已奉差赔累，今再饬追盘缠，诚如该员等所禀，力难措缴。若筹项拨补，现在司库并无闲款可动。查按年办解颜料，原属苦差，是以前议各府州公同派委轮办，以均劳逸。所有此项奉追盘缠共银六百两，相应俯如所请，准其免追，公捐解缴。收完之日，作为该员等完缴详咨。此后办解锡斤，即照此公捐给发……于司、道、府、厅、县养廉内均匀摊捐。[18]

此项经费原从额定存留颜料款中支出，福建布政司认为应照原来采购其他颜料之例报销路费，但工部认为“採办锡斤盘缠一项例无开载，是以从前各员领解锡斤而无开销，未便核准”，因而不准报销路费，转令追赔[19]。这就是说，无论其开支是否合理，只要与“定例”不符，就无法报销有关费用。这种僵化的财政经费定额管理与包干体制，是导致“就廉摊捐”泛滥成灾的重要原因。即使是封疆大吏，也不例外。例如，道光九年间，闽浙总督孙尔准在奏销台湾北路械斗案的经费时宣称：

兹据藩司程含章会同臬司岳良、督粮道强逢泰，查照例案，于无可撙节之中撙节、核删银八万四千两零，在于承办之员名下着赔……此外尚有例不准销银十万八千四百七十六两零，在于文职各官养廉内摊扣归款。如此分别办理，务俾用款胥归实在，帑项不至虚糜。[20]

此案共用银 46 万余两，而列入“正开销”的仅有 27 万余两，无法报销的多达 19 万余两[21]，占总数近一半。亏空的主要原因在于“定例”与实际费用不符。据孙尔准奏称：

臣等查向例，兵丁口粮每日准给银四分，抬运军装每夫每站准给银二钱四分、口粮米一升，乡勇每名每日准给钱六十文。臣等查此次台北匪徒分类滋事，蔓延嘉义、淡水数百里之间，焚抢二百七十余庄，食物价格顿昂，且台湾山溪交错，道里袤长，夫价尤贵，非给价数倍，不能雇募。地方官惟以公事为重，不敢惜费贻误，尚属实情。至奉旨雇募乡勇，或在乡团结，或用作军锋，入险穷出，最为得力，不能不酌加雇值，俾其踊跃从公。应请将兵丁口粮每日加给银二分，抬运军装夫价每站加给银一钱六分，乡勇口粮每日加给银四分，同抚恤难民口粮、修费、屯丁口粮、添设正腰各站递夫、号书口粮及雇募商船载运官兵、军装往回船价，一并销、摊归款。[22]

这就是说，孙尔准也认为原有定额太低，增加各项费用标准是合理的，但他并不能如实奏销这些经费，只好让下属官员“着赔”或“摊扣”了。

清代后期，由于地方多事，各种额外的财政费用层出不穷，福建“就廉摊捐”的事例也日益增加，逐渐达到了各级官员所能承受的极限。早在嘉庆、道光年间，有些仅支“半廉”的署理官员已经无廉可捐，甚至在捐出全部养廉银之后还要继续摊赔。道光十六年间，福建布政司在详请“闽省额派摊捐各款分别半廉半捐”时称：

窃照闽省额派摊捐以及不时匀捐各款，前于嘉庆八年间议定章程，如核减林、蔡二逆军需公捐、资助穷员路费、水口黄田夫食等三款，凡遇署理悬缺人员，只照署员支食半廉之例半捐。又提塘报资、津贴铜费、条《省例》、塍黄工价、塘站夫食、缉匪经费等六款，如无实任人员支食半廉者，即令署员照额全捐……以上各款全、半捐章程，刊入《省例》，通行遵照在案。此后尚有按届匀摊之加买红铜一款，捐数较多，未刊入例。是各属额

捐各款，为数本多，迨后将捐数最多之林、蔡二逆核减军需及津贴铜费、缉匪经费三款先后停捐，业已轻减。惟迩年陆续添派之款，不一而足。固因地方公用无款可筹，不得不酌量匀捐，以期众擎易举。然州县养廉原为办公之用，若摊捐过多，非特办公无资，设遇署理悬缺人员仅支半廉，转有全捐之款，竟至年无剩廉，殊非体恤之道。况查道光十二年七月间钦奉上谕：据给事中握克精额条奏，各省捐款宜大加裁减，不准过三成以外等因，更应随时裁减，岂可逐渐加增？兹经本司查核各属应支养廉，以一千两额廉而计，现有核扣年额应捐穷员资助、水黄夫食、台北械斗兵费、提塘报资、加买红铜、津贴颜料盘费、塘站夫食、誊黄工价、条《省例》价，不时派捐修理省会城垣工料、洪山桥工料、採买海米平粜、不敷万寿宫工料、汉字中枢政考例价、浙米外销运费、交代饭食、各员匀摊京借、修理乐器、分赔米价等款，核计派捐银数已及五成。若系署理悬缺人员，只支半廉银五百两而计，内惟资助、水黄、台北械斗三款半捐，其余概行全捐，是所支半廉尚不敷扣收捐款，竟至办公无资，殊属未协，自应酌量改议。[23]

此次改革的重点在于核减署理官员的捐款比例，此外又对某些捐项“酌量核减、停捐”，但就总体比例而言，“应捐之款尚在三成以上”[24]。在此之后，“就廉摊捐”的例案更是有增无减。咸丰九年间，福建布政司在详请“停止各属滥请就廉摊捐”时宣称：

窃照各官养廉原为办公而设，迩年州县廉内捐款逐渐增多，计自道光十六年间经贺前升司议详分别酌量核减、停捐之后，旋又陆续增派臬署经费、发审修金、忙奏饭食、抬炮硝斤运费、藩臬署火兵工食、鳌峰经费等款，均应照额全捐，已属不少。此外尚有不时摊捐各项工程，及时有时无各款，指不胜屈。迨至咸丰八年起，又复先后添派修理省会万寿宫、学院官厅、东街文昌宫、臬司及福州府监狱、南北较场、洪山桥、仓前桥、省会城垣等多款。再加以例捐各款及减成、减平等项，为数甚巨。凡额廉较少之处，匀扣各款之外，十不剩一。其署悬缺各员，廉仅半支，而例捐各款中有仍应全捐者，则竟廉不划扣，尚有应行追找之银。现计被匪毁坏衙署、仓、狱、驿舍、祠宇等工，复请筹款修造，纷至沓来，不一而足，殊觉不成事体……本代办司悉心酌核，今请自本年八月以前已据详请摊捐到司者，仍准酌核，如有应准办理者，分别转详立案办理外，通饬各属，自九月起概行停止。如值万难停缓，必须动垫赶办，由府县自行按月摊捐归补，不准再请就廉摊捐，以杜滋弊。并请刊入《省例》，永远遵行。[25]

这一例案的要点，是从咸丰九年八月之后，不许各属再向省司申请“就廉摊捐”，如有急需款项只能自行设法解决。但由于当时已有不少积案，此后捐额仍在持续增加。同治元年，福建布政司在详准“分别删免展扣州县捐款”之余，再次重申：

遵查咸丰九年间详停滥请就廉摊捐案内，仅以停止以后报办各项工程，不准再请就廉摊捐。然其时积弊已深，所有从前准摊各案，为数过多，已属莫能照扣。且于详内声明，是年八月以前已据详请摊捐到司者，仍准酌核，如有应准办理者，分别转详，立案办理。以致议停之后，复准派摊南关外乌龙桥一带桥梁道路傅筑桥工料、泉州府修署、泉厂修船不敷料价、省会汤门、通津两处堆房吊桥等处工料等款。遂至迩年州县剩廉，不特无可办公，抑有应追坐扣不敷银两。矧廉内尚有原额摊捐以及陆续增派划支各款，固已指难胜屈。刻当裁停捐款之际，亦应权其缓急，量为删免，分别展舒，以示捐款定有限制，而办公不至竭蹶……至此次核议详定以后，无论何项何案一切工程，概行由府县衙门自行设筹垫办，匀摊归补，不得藉以当时具报有案，复请就廉匀派扣捐，以杜滋弊。[26]

此后，福建布政司不再统一受理“就廉摊捐”的申请，因而可以说全省通过“就廉摊捐”筹集财政经费的做法就此截止。不过，在同治元

年清理“就廉摊捐”例案之际，全省尚有18项捐款“或系有关解部，或系年额必需，均应随时解给，款难稍缺”；而原已立案派捐的各类工程款，也只限定各按养廉银的5%逐年“展扣”归补；至于各属历任所欠捐款，则“概行由司逐一按员支收”，即一律从当地现任官员的养廉银内扣还[27]。可见清末福建各级地方官员的养廉银收入，大约都是有名无实的。

清代盛行的“就廉摊捐”，实际上反映了上级政府对下级地方财政经费的侵蚀和剥夺，因而从一开始就受到了地方官员的抵制。其突出表现，即以各种理由扣压捐款，拒不解司。福建布政司于乾隆五十一年实行“各属耗羡随正批解”，由省司统一发放养廉银，其目的之一即防止各级官员抗交捐款。然而，嘉庆四年复奉上谕，特许“州县佐杂养廉”照旧例于额征耗羡中“就近坐支”，这就使各项捐款难以催解，积欠甚多。道光七年间，福建布政司重新详准“道、府、同、通、州县等官应支养廉由司支领酌议扣款章程”，内称：

> 窃照闽省道、府、同、通、州、县等官养廉，本系由司支领，遇有应捐款项，得以随时扣收。自嘉庆五年改为坐支之后，竟视一切捐款为无关考成，任催不解，以致司库节年借垫归补无期，随时领项无款可支。业经本司详请自道光七年春季为始，将各官应支养廉提解司库，扣收捐款，详请两院宪会折奏奉谕旨允准转行，钦遵在案。除道、府等官陆续请领春夏季养廉，先经分别应扣、应给，详奉两院宪批准扣收给领外，其余未领、未扣之处尚多，现在春夏早已历过，亟应查明扣收，以凭归垫支用……仍通饬各属，嗣后遵照道光六年详定章程，将捐款一项归入交代接收，不准剔出自行批解。如敢故违，毋论银数多寡，着落出结之现任赔补，即于养廉银内扣收。[28]

此次新“章程”，共有七则“条款”，其主要内容为现任各级官员应扣捐项与历任旧欠捐款扣收办法。在当时，全省已有旧欠捐款“为数不下二十几万”，皆由现任官员养廉银内“渐次扣收”，即该官员除了当年应摊捐款之外，所剩养廉银中应有一半用于扣抵历任旧欠，“其余一半给属承领”[29]。因此，对于尚有旧欠未清的地方政府来说，现任官员所能领取的养廉银是极为有限的。正因为如此，清后期福建的地方官普遍不愿正式办理交代接收，从而导致“小交代”盛行，积案如山，难以清理。

清代后期，由于地方财政经费严重不足，不仅各级地方政府无法履行正常的行政职能，而且导致了吏治的迅速败坏。嘉庆年间，福建著名乡绅陈寿祺在论及闽南官吏的“贪贿”之风时指出：“大邑廉俸仅千金，而岁费当数万缗。郡伯之例规，幕宾之修脯，驿传之供亿，贼囚之解送，其用至浩繁。计安所出？非资贿于民不可。资贿于民，则莫械斗若也。莅兹土者，上下内外嚣然，惟贿之是图。官所置民壮乡勇，大抵皆市井诸恶少，与悍役日出洞伺民间，一闻某乡械斗，则鼓掌相庆，否则疾首蹙额，若不可终日。”[30]由此可见，当时的吏治败坏与地方财政体制密切相关。

养廉银作为地方政府的额外财源，原是为了办理各种地方公务。然而，由于“就廉摊捐”泛滥成灾，遂使养廉银之设有名无实，各级地方官员也就难以“清勤共励”了。可以说，从养廉银到“就廉摊捐”的演变，最集中地反映了清代地方政府的财政困境。

四、捐纳与厘金

捐纳为清代的重要财政来源之一，但早期的捐纳之例大多是为中央财政服务的，只是到了清代后期，捐纳才成为地方财政的重要来源。晚清时期，捐纳与厘金制度相结合，成为地方政府的经常性财政收入。由于捐纳与厘金为地方实力派提供了参与政治的重要途径，因而其演变过程也特别值得重视。

清代福建的捐纳之例，最初用于劝捐社仓积谷，此例大约始自于雍正年间。乾隆三十三年间，闽浙总督在论及福建各地的“社谷积弊”时说：“先因通省社谷分储无多，经前部院钟具折奏请，每邑加捐监生添谷三千石，同原捐、续捐、新捐各谷，共计有一有（百）五十万四千余石之多。”[31]这种经由捐纳而设的社仓，具有“官督民办”的性质。其具体管理办法是：“设举社长副分储四乡，民为收管，不

虞官有挪移；官为稽查，无虞民之侵蚀。”[32]不过，由于官吏在“稽查”社仓之际往往任意需索，清政府逐渐放弃了对社仓的有效监管，而各地社仓历年亏空的积谷，也不再通过“加捐监生”之例追补，社仓之法遂日益废弛[33]。

清代福建各种大规模的公共工程，如兴修水利、兴办学校、修建桥梁、庙宇、城墙等，也经常动用捐纳之例。例如，道光初年的闽浙总督孙尔准，曾先后倡修莆田县木兰陂水利工程和福建省贡院的拓地改造工程，都通过奏请立案，援捐纳之例劝捐经费。当时的捐纳之例分为两种，一种是捐建一般性公共场所，为数较多者给予旌表，如云：“查例载士民捐输公所，其捐银至千两以上者，请旨建坊，遵照钦定‘乐善好施’字样，由地方官给银三十两，听本家自行建坊；不及千两者，请旨交地方官给匾旌赏，仍照钦定‘乐善好施’字样给与。”另一种是事关国计民生，捐款较多者除给予旌表，亦可给予“顶戴”或“议叙”，如云：“例载各省遇有修城、筑堤、义学、社仓等项公事，士民捐银十两至五十两，赏给花红匾额，递加奖励；三四百两，奏请给以八品顶戴，如有顶戴人员奏请声明，听部另行议叙；一二千两至三四千两者，请从优议叙。”[34]有时这两种捐纳之例也可以通用。例如，孙尔准在奏请福建贡院奖励案时，列入“请旨建坊”者共有例贡生 7 人，列入“情愿议叙”者共有贡生 27 人，另有候选官吏 15 人“情愿仰邀议叙”[35]。

经由捐纳而兴办的地方公共事业，其经费主要来自于民间，因而一般由民间自行管理，不纳入地方财政管理系统。例如，孙尔准在奏准兴修木兰陂水利工程时称：“此案工程系由外捐办，其捐项出纳悉由绅士经理，概不假手胥吏。该绅士等不谙工程则例，将来报竣之日，应请免其报销，以归简易。”[36]不过，此类工程因耗资甚巨，地方官一般都要“捐廉倡始”，并委官督查，故而具有“官民合办”的性质。如福建贡院的改建过程，据孙尔准奏称：“臣等与在省司、道、府、厅、县各官捐廉倡始，一面出示，劝谕通省绅士、商民量力题捐，随有在籍之原任云南迤西道谢凝道首请捐银三千两，此外各属士民亦皆踊跃输将。臣等恐一经胥吏之手，易至偷工减料、侵蚀冒销，留心访有熟谙工程、众所信服之公正绅士陈曜、张冕、李鸿文等，责令董司其事。一切购料、雇匠、出纳、经理，毫不假手胥吏，并遴委平素办事谨慎之员监督、调度、弹压、稽查。”[37]这种“官民合办”的公共事业，在清代福建颇为常见，但未必都与捐纳有关。这是因为，援用捐纳之例必须奏准立案，而这可能只有少数封疆大吏才可以做到。因此，在研究清代的地方公共事业时，不宜过高估计捐纳制度的影响。

清代后期，为了筹集各种军需、兵饷，福建当局大开捐纳之门，使之一度成为地方财政经费的主要来源。早在道光后期，福建已开设“海疆”、“河工”等捐例[38]，但这些例案都是通行全国的，其收入也是归中央财政支配，时称“大捐”。道光二十七年间，福建巡抚兼署闽浙总督奏准“修造砲船暂开捐输”一案，是为首次用于本省地方财政的例案。这一捐例的实施办法，与其他捐例大致相同。如云：“应请援照上届捐输成案，不拘何项官职职衔、何项奖叙，以及分发指省、遇缺即补、即选等项，均以豫工二卯事例并现行常例开载银数、暨各省捐输成案为准，准予指项捐输，俾急公慕义各捐生得以及时自效，群思鼓舞，以裕经费。”[39]不过，与历届“大捐”相比，该捐例不必交纳原有的“解部”附加费，因而较为优惠。如云：“此次捐输银两，系就本省发给船砲工需，并非拨解部库。所有解部添平及解员盘费，均毋须随缴，以免藉口。”[40]根据立案之初的规定，该捐例只许实行一年，“如未及一年期限，而捐银业已敷用，即行奏明停止”[41]。由于未见相关资料，其实施效果不得而知。

咸丰初年，福建先后有镇压会党起义与防堵太平军余部之役，军需孔急，原有地方财政根本无法承担。据说，仅咸丰三、四年间，福建已积欠兵饷一百余万两[42]。因此，从咸丰三年到六年，福建当局相继奏准开设劝捐“军需”、“兵饷”、“防剿经费”等捐例，大量出卖各种文武官职及学衔，使士绅阶层的构成发生了重大变化。如咸丰五年开设“捐输兵饷”之例，共向户部领取 7935 张空白执照，折银 619840 两。其中包括：都司、营卫守备、守千总、卫千总、营千总、把总等武职官衔共

85 张；正五品、从五品、正六品、从六品、正七品、正八品、从八品、正九品、从九品等文职官衔共 1400 张；另有封典 40 张、贡生 20 张、部监照 3000 张，国子监贡照 200 张，国子监监照 3000 张[43]。如果加上历届的“海疆”、“河工”、“修造砲船”、“津米”、“军需”及此后的“防剿”等捐例，经由捐纳而来的绅士当不下数万之众。与此同时，福建当局又对各种捐例的实施办法实行了一系列改革，以期往见成效。如咸丰五年实行的“闽省筹办捐输兵饷酌议条款”，共有现颁现填空白执照、减价收捐、分设劝捐委员、各县就地劝捐、分区分项捐纳等新举措，兹摘引如下：

一、此次奏奉谕旨劝捐兵饷，其报捐各项银数以及应得议叙，与筹捐军需并无二致……如系报捐职衔、封典，即填明现奉颁发空白部照，截给本生领执，将截存照根缴部。如系报捐官职级纪，则填明正副实收，编号用印，将正实收给付本生收执，副实收汇奏请奖，并造册送部请换执照，掣签分发。惟报捐职官及贡生者，应令遵照前奉部咨，另捐监生随缴加平、公费等项，另行给发部照，以符部案。

一、闽省前办筹捐军需，系以制钱一千六百文作银一两，按每两易钱二千文核算，计捐银一两，实缴银八钱……现经查照捐米成案，奏恳圣恩，一律折减。拟以制钱一千四百文作银一两，分饬各府州属一体劝捐，仍折中定价易换纹银七钱。如有原缴现银者，以每银七钱作银一两，倾销解纳，以臻划一，而广招徕。

一、此次劝捐兵饷，事在急需……现已分饬劝捐委员，会同府县，邀集绅士，钦遵谕旨，剀切劝导，务使家喻户晓，尽力输诚。所捐银两，仍准缴存县库，先给收单，俟捐项汇解赴司，造册请换照收。其有情愿自行赴省报捐者，均听其便。

一、被匪滋扰各处，现当搜捕余匪，办理善后，需费浩繁。值此库款支绌之时，势不能由司筹拨，惟有饬令各该县就地劝捐接济。间有据请空白执照，亦不得不通融给发，以资劝办。

一、此次劝捐兵饷，现经奏恳圣恩，援照捐米成案，概以七成申算。恐各捐生视捐米购运惟艰，捐银较为简便，未免舍难趋易。应分别将沿海各属或产米较多之处，一概饬令劝捐米石，其腹内州县及向非产米地方，饬令报捐兵饷，以杜规避，而免窒碍。[44]

在当时，福建除了有各种本省捐例之外，还有全国性的“捐办天津米石”之例，时称“津米”或“捐米”。由于其定价比福建“军需”之例更为优惠，以至“各捐户较此锱铢，悉皆避重就轻，是以报捐军饷甚属稀少”[45]。因此，福建此次新开“捐输兵饷”之例，实际上是为了取代“军需”之例，与“津米”争夺捐户，这就是实行上述新举措的真实意图。此后新设的“闽省劝捐防剿经费酌议章程”，基本上也是照此办理，但取消了分区分项捐纳的做法，可能也是为了便于为本省争取更多的捐户。

咸丰五年实施的“捐输兵饷”新例，对捐款的分配办法也有重要改革。如云：“前此筹捐军需，曾议二成留充团练经费，八成解司。此次系为备应军饷，应令全数解缴司库，毋庸议留二成。”[46]这一做法的直接后果，是使全省各地的团练失去了合法的经费来源。这是因为，各地团练的捐款原来也可以援例“奖叙”，而在咸丰三年实行“军需”之例时已被归并在内，因而已无独立的经费来源。请见咸丰三年的有关规定：

各属设立团练局，经绅士捐资团练乡勇，急公好义，同属可嘉，自应汇请奖叙。惟该绅士等所募乡勇，本为保卫闾阎，并不由官经理。现当库款支绌，甫经劝谕捐输，所有应用钱文，自不能由官支发。而既经归并请奖，该绅士等也势难另行劝捐，自应立定章程，以免纠缠推诿。应饬各府绅士赶紧协同劝捐，凡有捐缴银钱，均以八成先行解司支应军饷，其余二成准归各该府绅士支应团练经费。仍俟事竣另行造册请销，以昭属实。[47]

这就是说，在把各地团练募集的捐款纳入“军需”之例“归并请奖”之后，组织团练的绅士们已难以“另行劝捐”，而官府又不可能支付各地团练的经费，因而才决定从捐输“军需”的收入中提留团练经费。然而，由于咸丰三年

的“军需”之例未能有效实行，而咸丰五年的“兵饷”之例又取消了各地团练的提成，这就使之难为无米之炊了。实际上，在捐纳演变为厘金之后，这一问题仍未得到解决。例如，同治初年的“劝办捐厘章程条款”宣称：“商贩人等执有照单，凡在本省销售，并非运出边口者，毋论运至何处，不准再抽。惟查上下游各属筹办团练，间有绅董人等酌收厘金，以资经费，虽为数无多，究不足以示体恤。应即通饬各属，一律查禁。嗣后如再有绅民私设关卡，擅抽厘金，定即严拿，照例惩办。”[48]晚清至民国初年，由于缺乏合法的经费来源，福建各地的团练逐渐脱离了与官府的联系，往往演变为私人武装，甚至割据一方，形同土匪。

自咸丰年间以后，各种地方性的捐纳之例逐渐截止，福建地方政府的主要筹款来源开始转向厘金。据同治初年的“劝办捐厘章程条款”记载，福建开征厘金始自于福州与厦门，然后才逐渐推广及于全省；其派征对象也是从“广货”开始，逐渐推广及于各种进出省货物。值得注意的是，福建的厘金制度与捐纳制度是一脉相承的，也可以说厘金是捐纳的转化形式。同治初年的“劝办捐厘章程条款”规定：

> 鼓励捐资，应确核请奖也。查省城南台厘捐总局核定厘捐章程，援照上海成案，议定按季截数，照海疆例奏给奖励。盖各商既有奖叙可邀，自不致偷漏隐瞒，自干究罚。今各属分设捐局，亦准照此办理。应请饬将所收捐厘，每季请叙一次。饬将截给完厘执照，按季核明银数，并开具三代履历及愿得何项奖叙，一并呈送捐局，核对相符，由该委员汇照清册，详请核奖。如所捐银两不及奖叙之数，即归下季核办。如有自愿归并一人名下，暨存俟下季汇奖者，亦听其便。惟不得报捐实在官阶，以示限制。[49]

这里实际上是直接把“捐厘”纳入“捐输”之例，或者说“捐厘”实为强制性的“捐输”之例，二者的差异只是在于是否自愿和可否获得实缺。同治年间，福建的“厘捐总局”仍直属于“军需总局”，而“军需总局”的前身为咸丰年间设立的“捐输总局”[50]，由此不难看出从捐纳向厘金演变的历史轨迹。晚清时期的福建商人，大多拥有各种捐纳的官衔或学衔，其原因大概即在于此。

通过捐纳筹集财政经费，是清代财政史的一大特色。其直接社会后果，是使为数众多的有钱人获得绅士身份，甚至进入仕途，成为官僚体制的有机组成部分。至于晚清与捐纳相结合的厘金制度，更是使大批商人同时拥有绅士的身份，从而真正实现了绅商一体化。尽管这些绅士出自“异途”，可能不如出自“正途”的绅士受人尊敬，但他们无疑都是有钱人，因而也可以更有效地利用官方赋予的政治资源和文化资源，争夺地方社会的领导权与控制权。

五、结　语

清代的地方财政体制直接沿袭了明中叶确立的“一条鞭法”，其基本特征为分级分类定额包干。清代初期，对各级地方财政经费实行了大幅度的裁减，从而使地方政府的行政职能大为萎缩。清后期对全省地方财政经费实行集中统一管理，也在一定程度上限制了道、府、州、县各级地方政府的行政自主权。在福建，为了解决地方财政经费不足的问题，清初曾一度恢复向里甲派役的做法，康熙中期以后则主要通过加征“耗羡”弥补地方财政亏空。雍正年间实行“耗羡归公”后，养廉银成为各级地方政府的机动财源，主要用于支付各种额外的办公费用。清中叶以后，由于“就廉摊捐”日益盛行，养廉银已经名存实亡，不再具有原有的意义。清代后期，福建地方财政主要依赖捐纳和厘金，结果造就了大批出自“异途”的绅士，从而促成了基层社会中的绅商一体化。

如果说，财政来源对政府行为具有重大影响，那么，我们就必须从财政结构解释清代地方政府职能的演变。在“一条鞭法”体制下，地方财政的主要来源是农业税，因而力求简化地方政府职能，使之尽可能减轻农民负担。清中叶实行的养廉银制度与“就廉摊捐”，实际上是官僚体制内部的财源重新分配过程，省级政府职能在这一过程中得到了加强，而基层政府职能则相应受到了削弱。清后期通过捐纳和厘金制度筹集财源，强化了地方政府的某些职能，但同时也导致了商人政治影响力的不断扩

大，推动了基层社会的自治化进程。

从总体上看，清代的地方财政体制并非只是局限于"一条鞭法"，也不是一成不变的，而是相当多元和富有变化的复杂体系。在面临重大的政治危机时，地方政府有能力动员各种社会力量，筹集必要的财政经费。然而，在正常情况下，清王朝并不允许地方政府拥有充裕的财力，这就使之长期处于无所作为的状态。在某种意义上说，这也可能正是清代专制政体长治久安的秘密所在。

---

①本研究得到福建省社科基金和国家社科基金的资助。本文为初步研究成果之一，曾在2000年底牛津大学中国研究所"明清地方政府与地方社会"学术研讨会上提交讨论，得到科大卫、丁荷生、吴密察、蔡志祥、陈春声、刘志伟等教授的批评指正，谨此致谢。

②此书原名《省例》，台湾文献丛刊本的编者改用现名，本文主要依据该版本，故沿用此书名。

③以上参见《福建省例》"弁言"及"总目"。

④参见拙文《明后期福建地方行政的演变——兼论明中叶的财政改革》，《中国史研究》1998年第一期。

⑤参见乾隆《安溪县志》卷三"赋役"。以下有关安溪县财政资料均同此出处，不具引。

⑥参见陈锋《清代中央财政与地方财政的调整》，《历史研究》1997年第五期。

⑦这一现象涉及较为复杂的历史环境，拟另文探讨。

⑧引自《福建省例·解支例》。

⑨以上均引自《福建省例·解支例》之"各属续完地丁应将存留各款随正批解"。

⑩引自《福建省例·交代例》之"严杜各属亏缺章程拟定规条"。

⑪引自《福建省例·交代例》之"严饬各属革除小交代名目"。

⑫引自《福建省例·交代例》之"闽省内地各属未结交代，复设督算交代总局，提省督算，造册结报，详定章程"。

⑬引自《福建省例·捐款例》之"停止各属滥请就廉摊捐"。

⑭引自《福建省例·捐款例》之"分别删免展扣州县养廉"。

⑮⑰⑱㉓㉕㉖引自《福建省例·捐款例》。

⑯引自《福建省例·捐款例》之"各属应解外办一切匀捐各款银两，专责府州随案核办，撙节停派，以节糜费"。

⑲参见《福建省例·捐款例》之"养廉匀捐委员盘费银两"。

⑳引自《孙文靖公奏牍稿本》之"剿办台湾北路匪徒分类焚抢动用银米各款分别销摊"，北京大学图书馆馆藏稿本丛书之三，天津古籍出版社出版。

㉑㉒参见《孙文靖公奏牍稿本》之"剿办台湾北路匪徒分类焚抢动用银米各款分别销摊"。

㉔参见《福建省例·捐款例》之"闽省额派摊捐各款分别半廉半捐"。

㉗以上均参见《福建省例·捐款例》之"分别删免展扣州县捐款"。

㉘㉙参见《福建省例·养廉例》之"道、府、同、通、州县等官应支养廉由司支领酌议扣款章程"。

㉚引自陈寿祺《左海文集》卷三，《冶南狱事录》。

㉛㉜引自《福建省例·社仓例》之"社谷积弊"。

㉝参见《福建省例·社仓例》之"禁止委盘社谷"。

㉞㉟㊲引自《孙文靖公奏牍稿本》之"闽省贡院拓地改造全竣恭折具奏并将捐输最多之绅士及督办出力人员请旨奖励"。

㊱引自《孙文靖公奏牍稿本》之"修复莆田县水利情形"。

㊳参见《福建省例·捐输例》之"筹办收捐上兑请奖章程"、"捐输人员给照分发例本"。

㊴㊵㊶引自《福建省例·捐输例》之"置造砲船捐输事宜条款"。

㊷㊸参见《福建省例·捐输例》之"闽省筹办捐输兵饷酌议条款"。

㊹㊻引自《福建省例·捐输例》之"闽省筹办捐输兵饷酌议条款"。

㊺引自《福建省例·捐输例》之"闽省劝捐防剿经费酌议章程"。

㊼引自《福建省例·捐输例》之"闽省现办捐输酌议章程"。

㊽㊾引自《福建省例·税课例》。

㊿引自《福建省例·捐输例》之"闽省劝捐防剿经费酌议章程"及《福建省例·税课例》之《劝办捐厘章程条款》。